

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN MANAJEMEN KEUANGAN PADA BADAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAN ASET DAERAH KABUPATEN MAMUJU UTARA

Luthfi Patu

Mahasiswa Program Studi Magister Administrasi Publik Pascasarjana Universitas Tadulako

Abstract

Objective to know the form of an evaluation of the aspects of the barriers of government policy on financial supervision in Finance and Asset Management Agency District of North Mamuju. This type of research is qualitative. The method used is the collection of the data include: interviews, direct observation, and Documentation. Based on the results of the research implementation implementasi Policy manajemen Finance Agency Financial Management and Asset District North Mamuju still need mandapat subsidy centers, because of the budget than income became a benchmark of the failure of the implementation of regional autonomy because of the data known that the region still require subsidies from and the center has not been able to manage existing resources seen from policy changes related to the welfare of society, it should be analyzed the characteristics of the problem. The amount of local expenditure than revenue due to the region in the process of financial management override of political communication between local government and parliament that is representative of the totality of the percentage of the population covered by the target group. So the program to achieve policy goals are not sepenuhnya tercapai.

Keywords: *Characteristics Problems, Characteristics of Policy, Environment Variables*

Salah satu tujuan pemerintah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan seluruh rakyat. Sehubungan dengan itu pemerintah berupaya untuk mewujudkan keseimbangan fiskal dengan mempertahankan kemampuan keuangan negara yang bersumber dari pendapatan pajak dan sumber-sumber lainnya guna memenuhi keinginan masyarakat. Dipicu dengan adanya krisis moneter dan transisi politik sejak 1 Januari 2001, Republik Indonesia membuat kebijakan untuk menerapkan desentralisasi (otonomi daerah) yang didasarkan pada UU No. 22 tahun 1999 tentang “Pemerintah Daerah” dan UU No. 25 tahun 1999 tentang “Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah”. UU No. 22 tahun 1999 pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi dimana kota dan kabupaten bertindak sebagai “motor” sedangkan pemerintah propinsi sebagai koordinator.

Pada era otonomi terjadi pergeseran wewenang dan tanggung jawab dalam pengalokasian sumber daya dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang diatur dalam UU No. 22 tahun 1999 ini dibarengi dengan pelimpahan keuangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah sehingga setiap daerah berhak mengatur dan mengelola keuangannya secara mandiri.

Undang-undang republik Indonesia nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (yang direvisi dari undang-undang nomor 22 tahun 1999), menimbang bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan

masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dampak pelaksanaan otonomi daerah adalah tuntutan terhadap pemerintah dalam menciptakan *good governance* sebagai prasyarat dengan mengedepankan akuntabilitas dan transparansi. Anggaran merupakan *managerial plan for action* untuk tercapainya tujuan organisasi pemerintah. Anggaran sektor publik berbasis kinerja merupakan sistem perencanaan, penganggaran, dan evaluasi yang menekankan pada keterkaitan antara anggaran dengan hasil yang diinginkan (Anggraini dan Puranta, 2010:15). Penganggaran sektor publik terkait dalam proses penentuan jumlah alokasi dana untuk tiap-tiap program dan aktivitas dalam satuan moneter.

Berdasarkan pasal 5 UU No. 33 tahun 2004 sumber-sumber penerimaan daerah adalah pendapatan daerah dan pembiayaan. Pendapatan daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan dan lain-lain pendapatan. Dana Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah merupakan mekanisme transfer pemerintah pusat-daerah terdiri dari Dana Bagi Hasil Pajak dan Sumber Daya Alam (DBHP dan SDA), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana pembiayaan daerah berasal dari Sisa Lebih Anggaran daerah (SAL), pinjaman daerah, dana cadangan daerah dan privatisasi kekayaan daerah yang dipisahkan.

Sulawesi Barat merupakan salah satu provinsi baru di Indonesia. Manajemen dari segala aspek termasuk keuangan masih dalam proses pembenahan terkait adanya pemekaran wilayah yang secara langsung akan mempengaruhi penganggaran. Berdasarkan data dari Dinas Pendapatan,

Pengelolaan Keuangan, dan Aset Daerah Kabupaten Mamuju Utara pencapaian realisasi hanya 98,97% dari anggaran yang telah di tetapkan pada tahun 2014. Berdasarkan hasil observasi diperoleh data bahwa anggaran belanja pada tahun 2014 sebesar Rp. 626.027.335.227,- yang meliputi Belanja Tidak Langsung dan Belanja Langsung jauh lebih besar dibandingkan dengan Pendapatan Daerah sebesar Rp. 548.188.056.170,- yang meliputi Pendapatan Asli Daerah (PAD), Pendapatan Transfer, dan Pendapatan Lain yang Sah.

Idealnya semua pengeluaran pemerintah daerah dapat dicukupi dengan menggunakan PAD-nya, sehingga daerah menjadi benar-benar otonom. Besarnya anggaran belanja daripada pendapatan menjadi tolak ukur dari kegagalan implementasi kebijakan otonomi daerah karna dari data tersebut diketahui bahwa daerah masih membutuhkan subsidi dari pusat dan belum mampu mengelola sumber daya yang ada. Tujuan utama pemberian dana perimbangan dalam kerangka otonomi daerah adalah untuk pemerataan kemampuan fiskal pada tiap daerah (*equalizing transfer*) (Ehtisham, 2002).

Problematisa pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah oleh pemerintah daerah yaitu lemahnya sistem pengawasan dan pengendalian terhadap pengelolaan keuangan daerah. Masalah-masalah yang dihadapi dalam pengelolaan keuangan daerah diantaranya yaitu:

1. Rendahnya efektivitas dan efisiensi penggunaan keuangan pemerintah akibat maraknya irasionalitas pembiayaan kegiatan negara. Kondisi ini disertai oleh rendahnya akuntabilitas para pejabat pemerintah dalam mengelola keuangan publik. Karenanya, muncul tuntutan yang meluas untuk menerapkan sistem anggaran berbasis kinerja.
2. Tidak adanya skala prioritas yang terumuskan secara tegas dalam proses pengelolaan keuangan negara yang

menimbulkan pemborosan sumber daya publik. Selama ini, hampir tidak ada upaya untuk menetapkan skala prioritas anggaran di mana ada keterpaduan antara rencana kegiatan dengan kapasitas sumber daya yang dimiliki. Juga harus dilakukan analisis biaya-manfaat (cost and benefit analysis) sehingga kegiatan yang dijalankan tidak saja sesuai dengan skala prioritas tetapi juga mendatangkan tingkat keuntungan atau manfaat tertentu bagi publik.

3. Terjadinya banyak kebocoran dan penyimpangan sebagai akibat dari adanya praktek KKN.
4. Rendahnya profesionalisme aparat pemerintah dalam mengelola anggaran publik.

Iniilah merupakan sindrom klasik yang senantiasa menggerogoti negara-negara yang ditandai oleh superioritas pemerintah. Dinamika pemerintah, termasuk pengelolaan keuangan di dalamnya, tidak dikelola secara profesional sebagaimana dijumpai dalam manajemen sektor swasta. Jarang ditemukan ada manajer yang profesional dalam sektor publik. Bahkan terdapat negasi yang tegas untuk memasukkan kerangka kerja sektor swasta ke dalam sektor publik di mana nilai-nilai akuntabilitas, profesionalisme, transparansi, dan economic of scale menjadi kerangka kerja utamanya.

Rendahnya kualitas administrasi keuangan negara juga menjadi penghambat pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah. Masalah yang terkait administrasi negara tersebut yaitu:

1. Tersendat-sendatnya pengajuan anggaran
2. Rendahnya daya serap anggaran
3. Kelambatan melaporkan keuangan serta tidak sesuai standar akuntansi pemerintah
4. Buruknya komunikasi politik antara Pemda dan DPRD menjadi penyebab keterlambatan penetapan anggaran
5. Dana APBN menumpuk di rekening Bank Pemda, yang selanjutnya disimpan

dalam bentuk Sertifikat Bank Indonesia (SBI)

6. Proses perencanaan di daerah juga masih lemah, sehingga program atau proyek tidak bisa diselesaikan dalam satu tahun anggaran
7. Pelaksanaan anggaran buruk, kesejahteraan bangsa juga merosot. Hal ini terlihat dari APBN yang terus meningkat, tetapi kemiskinan dan pengangguran tetap besar.
8. Hingga saat ini ketimpang anggaran pusat dan daerah masih sangat besar (70 persen berbanding 30 persen), dan seharusnya relatif berimbang
9. Belanja aparatur di Provinsi ataupun Kabupaten/Kota saat ini sangat tinggi, mencapai 71 persen dan belanja publik hanya 29 persen
10. Pembangunan tidak benar-benar berdampak langsung pada pemberantasan kemiskinan.

Menurut Halim (2001), ciri utama suatu daerah mampu melaksanakan otonomi adalah (1) kemampuan keuangan daerah, yang berarti daerah tersebut memiliki kemampuan dan kewenangan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangannya sendiri untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan; (2) Ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, oleh karena itu, PAD harus menjadi sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Kedua ciri tersebut akan mempengaruhi pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Secara konseptual, pola hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah harus sesuai dengan kemampuan daerah dalam membiayai pelaksanaan pemerintahan. Oleh karena itu, untuk melihat kemampuan daerah dalam menjalankan otonomi daerah, salah satunya dapat diukur melalui kinerja keuangan daerah.

Pemerintah Indonesia telah melakukan reformasi manajemen keuangan negara baik

pada pemerintah pusat maupun pada pemerintah daerah dengan ditetapkannya paket undang-undang bidang keuangan negara, yaitu UU 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Peraturan perundang-undangan tersebut menyatakan bahwa Gubernur / Bupati / Walikota menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan, selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Laporan Keuangan disusun dan disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (PP 24 tahun 2005).

Pada intinya implementasi kebijakan tersebut menginginkan adanya transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah. Namun, reformasi pengelolaan keuangan yang dilakukan pemerintah ini ternyata menemui beberapa masalah dalam pelaksanaannya. Sejak berlakunya paket undang-undang mengenai pengelolaan keuangan kepada pemerintah daerah pada era otonomi daerah, belum tampak kemajuan yang signifikan dalam peningkatan transparansi dan akuntabilitas keuangan Daerah bahkan dari segi penyusunan dan perencanaan kebutuhan anggaran pun masih belum tepat.

Implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan dari pengendalian aksi kebijakan dalam kurun waktu tertentu. Implementasi kebijakan adalah hal yang paling berat, karena masalah-masalah yang kadang tidak dijumpai dalam konsep muncul di lapangan. Ancaman utama dari implementasi kebijakan adalah inkonsistensi implementasi. Dalam pelaksanaannya kemungkinan bisa terjadi adanya kendala dan penyimpangan yang dilakukan oleh pelaksananya kemungkinan bisa terjadi adanya kendala dan penyimpangan yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan. Masalah implementasi

ini berkaitan dengan tujuan-tujuan kebijakan dengan realisasi dari kebijakan tersebut.

Problematisasi implementasi kebijakan pengelolaan keuangan daerah oleh pemerintah daerah yaitu lemahnya sistem pengawasan dan pengendalian terhadap pengelolaan keuangan daerah. Oleh karena itu, perlu adanya analisis aspek implemmentasi yang mempengaruhi manajemen keuangan daerah, agar segala tujuan yang dikehendaki dapat tercapai.

Pengimplementasian suatu kebijakan merupakan puncak dari suatu peraturan ataupun kebijakan tersebut dibuat. Tahap pengimplementasian secara umum merupakan bagaimana suatu kebijakan yang dikeluarkan yang menjadi suatu jawaban dari masalah yang dialami masyarakat diterapkan agar maksimal dan dapat menjawab permasalahan tersebut. Namun, tahap pengimplementasian bukanlah merupakan bagian yang mudah. Pembuat kebijakan perlu melihat dan menyusun strategi yang baik agar kebijakan yang dibuat benar-benar bisa berjalan dengan baik. Oleh karena itu, diperlukan pertimbangan-pertimbangan yang jelas dan pemikiran yang meluas agar suatu kebijakan tersebut dapat diimplementasikan dengan baik.

Hal ini tentunya bukan atas dasar pendapat saja, melainkan bagaimana kita melihat banyak diantara kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah, baik Pemerintah Pusat ataupun Pemerintah Daerah yang ternyata bisa dikatakan gagal dalam pengimplementasian sehingga kebijakan yang dikeluarkan tersebut kedepannya hanyalah seperti hiasan saja bagi selama masa kepemimpinannya dengan catatan telah pernah dibuat suatu Peraturan. Hal ini bisa disebabkan berbagai hal yang ternyata tidak diperhitungkan pada saat pengimplementasiannya seperti ketidakcocokan budaya masyarakat setempat, kebelumsiapan masyarakat, dan hal-hal lainnya. Kejadian lainnya adalah bahwa sebenarnya pembuat keputusan sudah melihat

masalah tersebut, hanya saja masih belum tepat bagaimana cara mengatasinya. Oleh karena itu, Teori Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier dalam Subarsono (2005) menyatakan bahwa ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi kesuksesan implementasi, yakni;

1. Karakteristik dari Masalah (*tractability of the problems*)
2. Karakteristik Kebijakan / undang-undang (*ability of statute to structure implementation*)
3. Variabel Lingkungan (*non statutory variables affecting implementation*)

METODE

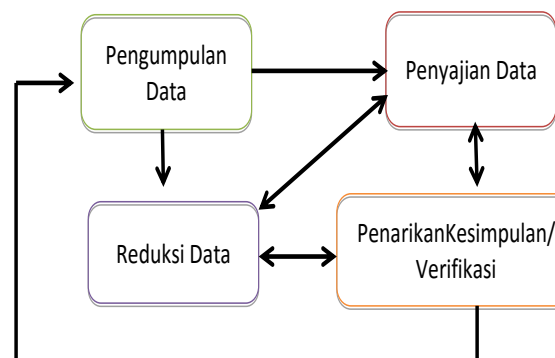
Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode Deskriptif. Penggunaan pendekatan kualitatif dimaksudkan untuk memperoleh gambaran tentang implemntasi kebijakan manajemen keuangan pada badan pengelolaan keuangan dan aset daerah kabupaten mamuju utara. Sama dengan yang di kemukakan Nawawi (2003) metode deskriptif dapat diartikan sebagai prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan atau melukiskan subyek atau obyek penelitian (seseorang, Lembaga, masyarakat dan lain-lain) pada saat sekarang berdasarkan fakta yang tampak atau sebagaimana mestinya.

Informan dalam penelitian di tentukan dengan pengambilan sampling secara Purposive dengan alasan bahwa informan yang dipilih adalah orang yang dianggap paling mengetahui terhadap permasalahan implemntasi kebijakan manajemen keuangan dan aset daerah di kabupaten mamuju utara . Adapun Informan dalam penelitian ini berjumlah 5 orang yang terdiri dari: 1. Kepala Badan, 2. Kepala Sub Bagian Program dan Keuangan, 3. Kepala Sub Bidang Anggaran, Pembiayaan, dan belanja, 4. Bidang Akuntansi dan Pelaporan, 5. Bidang Aset Daerah.

Jenis data dalam penelitian ini ada dua yaitu 1. Data primer yakni data yang

diperoleh secara langsung dari obyek penelitian setelah informan memberikan jawaban yang sesuai dengan fokus pertanyaan baik melalui wawancara maupun pengisian kuesioner. 2. Data sekunder, yakni data yang diperoleh dari perpustakaan, laporan-laporan, arsip, dokumen-dokumen serta data dan informasi lain yang ada hubungannya dengan penelitian ini.

Analisis data di lakukan melalui 3 proses analisis secara bersamaan, yaitu (1) reduksi data (*Data Reduction*), (2) penyajian data (*Data Display*), dan (3) penarikan kesimpulan/verifikasi (*Conclusion Drawing/Verification*). Komponen dalam analisis data tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 1. Komponen dalam analisis data Model Interaktif

Sumber: Diadopsi dari Miles dan Huberman dalam Sugiyono (2013:247)

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengimplementasian suatu kebijakan merupakan puncak dari suatu peraturan ataupun kebijakan tersebut dibuat. Tahap pengimplementasian secara umum merupakan bagaimana suatu kebijakan yang dikeluarkan yang menjadi suatu jawaban dari masalah yang dialami masyarakat diterapkan agar maksimal dan dapat menjawab permasalahan tersebut. Namun, tahap pengimplementasian bukanlah merupakan bagian yang mudah. Pembuat kebijakan perlu melihat dan menyusun strategi yang baik

agar kebijakan yang dibuat benar-benar bisa berjalan dengan baik. Oleh karena itu, diperlukan pertimbangan-pertimbangan yang jelas dan pemikiran yang meluas agar suatu kebijakan tersebut dapat diimplementasikan dengan baik.

Hal ini tentunya bukan atas dasar pendapat saja, melainkan bagaimana kita melihat banyak diantara kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah, baik Pemerintah Pusat ataupun Pemerintah Daerah yang ternyata bisa dikatakan gagal dalam pengimplementasian sehingga kebijakan yang dikeluarkan tersebut kedepannya hanyalah seperti hiasan saja bagi selama masa kepemimpinannya dengan catatan telah pernah dibuat suatu Peraturan. Hal ini bisa disebabkan berbagai hal yang ternyata tidak diperhitungkan pada saat pengimplementasiannya seperti ketidakcocokan budaya masyarakat setempat, kebelumsiapan masyarakat, dan hal-hal lainnya. Kejadian lainnya adalah bahwa sebenarnya pembuat keputusan sudah melihat masalah tersebut, hanya saja masih belum tepat bagaimana cara mengatasinya.

1) Karakteristik Masalah

Karakteristik masalah yang dimaksud dalam teori ini terdiri dari 3 hal penting. Pertama, Karakteristik masalah menyangkut Tingkat Kesulitan Teknis dari masalah yang ada yaitu dilihat bagaimana permasalahan yang terjadi, apakah termasuk permasalahan social yang secara teknis mudah diselesaikan atau masuk kategori masalah social yang secara teknis sulit untuk dipecahkan. Kedua, tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran yaitu menyangkut kelompok sasaran dari pembuatan suatu kebijakan atau dapat dikatakan masyarakat setempat yang dapat bersifat homogeny ataupun heterogen. Ketiga, prosentase kelompok sasaran terhadap total populasi dalam artian bahwa suatu program atau kebijakan akan lebih mudah diimplementasikan ketika sasarannya hanyalah sekelompok orang tertentu atau

hanya sebagian kecil dari semua populasi yang ada ketimbang kelompok sasarannya menyangkut seluruh populasi itu sendiri.

Bahwa dalam rangka mensukseskan implementasi dari kebijakan otonomi daerah menyangkut pengelolaan keuangan, maka di perlukan evaluasi implementasi dengan mengkaji karakteristik masalah. Hal ini dapat digambarkan melalui wawancara dengan informan Hj. Sukmawati.K.SH.MH selaku Kepala Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Mamuju Utara dan sama dengan informan lainnya sebagai berikut :

“Secara teknis semua aturan dari pelayanan yang di berikan oleh BPPKAD Mamuju Utara sudah di laksanakan semaksimal mungkin sesuai aturan yang berlaku, tetapi terkadang masih sulit untuk mengkomunikasikan hal-hal secara teknik keuangan di karenakan SDM yang ada di BPPKAD masih kurang dan terbatas. Kebijakan ini terkait dengan tugas dan fungsi pengelolaan keuangan dari beberapa SKPD. Sangat sulit mengatur pengelolaan keuangan di masing-masing SKPD, pemanfaatannya pun masih perlu memperhatikan akuntabilitas yang artinya perlu memanfaatkan dana sebaik mungkin.” (Hasil wawancara tanggal 10 Desember 2015).

Berdasarkan pendapat dari informan, peneliti dapat menyimpulkan bahwa kebijakan ini merupakan kebijakan yang bersifat sosial karna melibatkan beberapa unit, namun pada dasarnya teknisnya dapat diatasi karna terkait dengan kebutuhan sumber daya manusia dalam hal pengawasan keuangan dari masing-masing unit yang terkait.

Hal ini sama dengan hal yang diutarakan oleh Agusfin (2012) bahwa problematika pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah oleh pemerintah daerah yaitu lemahnya sistem pengawasan dan pengendalian terhadap pengelolaan keuangan daerah. Salah satu masalah yang dihadapi dalam pengelolaan keuangan daerah adalah

rendahnya profesionalisme aparat pemerintah dalam mengelola anggaran publik yang mengakibatkan tersendat - sendatnya perencanaan anggaran sehingga tidak dapat dimanfaatkan dengan efisien dan efektif.

Rendahnya kuantitas tenaga dan kualitas sumber daya manusia dalam mengelola administrasi keuangan negara juga menjadi penghambat pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah. Implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, terutama desentralisasi fiskal memerlukan adanya transparansi dan akuntabilitas. Hal ini menjadi prasyarat penting demi terpenuhinya tujuan pemberian otonomi daerah, yaitu meningkatnya kesejahteraan masyarakat, meningkatnya pelayanan umum, dan meningkatnya daya saing daerah.

Sumber daya manusia yang profesional dalam perbaikan transparansi dan akuntabilitas fiskal merupakan salah satu kunci bagi keberhasilan perombakan desentralisasi kewenangan pengelolaan keuangan daerah. Sistem politik yang demokratis dan sistem pemerintahan yang didasarkan pada otonomi daerah juga menuntut adanya transparansi serta akuntabilitas keuangan negara. Tanpa adanya akuntabilitas dan transparansi keuangan, rakyat tidak akan mau membayar pajak dan investor tidak mau membeli Surat Utang Negara (SUN). Selain itu, konflik antar daerah dapat dipicu oleh perasaan curiga karena tidak transparan dan tidak akuntabelnya keuangan negara. Akibatnya, pendapatan daerah berkurang sementara anggaran belanja tidak mengalami perubahan.

Kondisi yang semakin buruk ini saat mengingat dana yang dikelola oleh pemerintah adalah dana publik. Disamping itu, kondisi ini merupakan tantangan bagi pemerintah daerah untuk memperbaiki kualitas laporan keuangan mereka dengan menerapkan akuntansi menuju transparansi dan akuntabilitas agar dapat memaksimalkan kesejahteraan publik.

Masalah sumber daya manusia yang telah di gambarkan melalui wawancara dengan informan tetap menjadi hambatan teknis meskipun adanya kesamaan komitmen dalam mengimplementasi pengelolaan keuangan sesuai dengan aturan otonomi daerah. Hal ini di gambarkan melalui wawancara dengan Marda , SE selaku Kabid Akuntansi dan Pelaporan sebagai berikut ;
“Sebagai Pegawai Negeri Sipil seharusnya punya komitmen yang harus dipegang teguh oleh masing-masing individu, entah siapa pun itu harus bertanggungjawab dengan pekerjaan yang diembankan ke individu tersebut, bagian akuntansi sendiri lebih kepada melakukan pencatatan, pelaporan dan verifikasi sebagai bagian dari sistem pengelolaan keuangan daerah, namun komitmen yang kuat tidak cukup jika SDM sebagai pelaksana tidak memadai”. (Hasil wawancara tanggal 15 Desember 2015).

Hasil wawancara yang sama juga diutarakan oleh informan lainnya dari penelitian ini di peroleh gambaran bahwa besarnya belanja daerah dibandingkan pendapatan daerah dikarenakan dalam proses pengelolaan keuangan mengesampingkan komunikasi politik antara Pemerintah daerah dengan DPRD yang merupakan perwakilan dari prosentase totalitas penduduk yang tercakup dalam kelompok sasaran. Sehingga program pencapaian tujuan kebijakan tidak sepenuhnya tercapai.

Menurut Sabatier dan Mazmanian dalam Subarsono (2005), suatu program atau kebijakan akan lebih mudah diimplementasikan ketika sasarannya hanyalah sekelompok orang tertentu atau hanya sebagian kecil dari semua populasi yang ada ketimbang kelompok sasarannya menyangkut seluruh populasi itu sendiri.

2) Karakteristik Kebijakan

Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier yang dikutip Wahab (2004), menjelaskan makna implementasi kebijakan dengan mengatakan bahwa memahami apa

yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan Negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian kejadian. Pengertian implementasi di atas apabila dikaitkan dengan kebijakan adalah bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian didiamkan dan tidak dilaksanakan atau diimplmentasikan, tetapi sebuah kebijakan harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu.

Implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, terutama desentralisasi fiskal memerlukan adanya transparansi dan akuntabilitas. Perbaikan transparansi dan akuntabilitas fiskal merupakan salah satu kunci bagi keberhasilan perombakan desentralisasi kewenangan pengelolaan keuangan daerah. Oleh karena itu, kajian karakteristik kebijakan sangat penting dalam pengimplementasian kebijakan.

Hal tersebut digambarkan melalui wawancara peneliti dengan Kepala Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Mamuju Utara sebagai berikut :

“Dalam kebijakan otonomi daerah khususnya pengelolaan keuangan daerah, jelas tertuang dalam kebijakan bahkan sistematis pengelolaan keuangan daerah sebenarnya sudah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4578) dimana

tidak banyak perubahan yang di lakukan oleh BPKAD untuk sekarang karena masih terhitung propinsi baru dan kabupaten baru jadi masih mengikuti arahan dan akan terus diperbaiki kesalahan- kesalahan yang ada. Serta alokasi dana sudah ada sesuai pagu yang sudah ditetapkan oleh DPR dalam penganggaran Daerah. Harusnya pemerintah pusat memperhatikan bagaimana kebijakan tersebut di implementasikan pada daerah yang baru”. (Hasil wawancara tanggal 10 Desember 2015).

Hasil wawancara tersebut menggambarkan bahwa kebijakan telah tertuang dengan jelas dalam UU No. 33 tahun 2014 yaitu mengenai Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah dimana pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi dimana kota dan kabupaten bertindak sebagai “motor” sedangkan pemerintah propinsi sebagai koordinator. Seyogyanya, pemerintah daerah yang dalam penelitian ini di fokuskan pada BPKAD harus lebih memaksimalkan pelaksanaan tugasnya dalam mengelola keuangan dan aset daerah sehingga dapat memberi masukan kepada instansi terkait untuk memanfaatkan dana perimbangan yang tertuang dalam kebijakan dengan sebaik mungkin terutama pada aspek akuntabilitas dan transparansi.

Akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah juga perlu ditunjang dengan reformasi keuangan pemerintah mengingat banyaknya persoalan yang berkembang pada sektor itu seperti rendahnya tingkat efektivitas dan efisiensi pemanfaatan anggaran, irasionalitas dalam pengelolaan, serta banyaknya penyimpangan atau penyalahgunaan.

Perubahan dalam pengelolaan keuangan daerah harus tetap berpegang pada prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah (anggaran) yang baik. Prinsip manajemen keuangan daerah yang diperlukan untuk mengontrol kebijakan keuangan daerah tersebut meliputi (Mardiasmo, 2002):

1. Akuntabilitas

Akuntabilitas adalah prinsip pertanggungjawaban publik yang berarti bahwa proses penganggaran mulai dari perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD dan masyarakat. Akuntabilitas mensyaratkan bahwa pengambil keputusan berperilaku sesuai dengan mandat yang diterimanya. Untuk ini, perumusan kebijakan, bersama-sama dengan cara dan hasil kebijakan tersebut harus dapat diakses dan dikomunikasikan secara vertikal maupun horizontal dengan baik.

2. *Value for Money*

Value for money berarti diterapkannya tiga prinsip dalam proses penganggaran yaitu ekonomi, efisiensi, dan efektivitas. Ekonomi berkaitan dengan pemilihan dan penggunaan sumber daya dalam jumlah dan kualitas tertentu pada harga yang paling murah. Efisiensi berarti bahwa penggunaan dana masyarakat (*public money*) tersebut dapat menghasilkan output yang maksimal (berdaya guna). Efektivitas berarti bahwa penggunaan anggaran tersebut harus mencapai target-target atau tujuan kepentingan publik. Indikasi keberhasilan otonomi daerah dan desentralisasi adalah terjadinya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat (*social welfare*) yang semakin baik, kehidupan demokrasi yang semakin maju, keadilan, pemerataan, serta adanya hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah. Keadaan tersebut hanya akan tercapai apabila lembaga sektor publik dikelola dengan memperhatikan konsep *value for money*.

3. Kejujuran dalam Manajemen Keuangan Publik (*Probity*)

Manajemen keuangan daerah harus dipercayakan kepada staf yang memiliki integritas dan kejujuran yang tinggi,

sehingga kesempatan untuk korupsi dapat diminimalkan.

4. Transparansi

Transparansi adalah keterbukaan pemerintah dalam membuat kebijakan-kebijakan keuangan daerah sehingga dapat diketahui dan diawasi oleh DPRD dan masyarakat. Transparansi manajemen keuangan daerah pada akhirnya akan menciptakan horizontal accountability antara pemerintah daerah dengan masyarakatnya sehingga tercipta pemerintahan daerah yang bersih, efektif, efisien, akuntabel, dan responsif terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat.

5. Pengendalian

Penerimaan dan pengeluaran daerah (APBD) harus selalu dimonitor, yaitu dibandingkan antara yang dianggarkan dengan yang dicapai. Untuk itu perlu dilakukan analisis varians (selisih) terhadap penerimaan dan pengeluaran daerah agar dapat sesegera mungkin dicari penyebab timbulnya varians dan tindakan antisipasi ke depan.

3) Karakteristik Lingkungan

Karakteristik lingkungan dalam penelitian ini membahas tentang variabel diluar undang-undang yang mempengaruhi implementasi. Adapun variabel tersebut membahas menangani kondisi sosial ekonomi dan teknologi terkait dengan mengukur seberapa besar dukungan lokal terhadap peraturan tersebut. Selain itu, variabel ini juga membahas mengenai dukungan publik terkait dengan adanya dukungan dari instansi-instansi atasan baik dalam alokasi anggaran maupun perlindungan dari aktor yang tidak mendukung kebijakan. Serta sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok-kelompok sasaran berkaitan dengan bagaimana kelompok sasaran menyikapi kebijakan ini.

Dukungan publik terhadap sebuah kebijakan cenderung besar ketika kebijakan

yang dikeluarkan memberikan kemudahan. Jika di analisis, apakah kebijakan otonomi daerah yang mengatur pengelolaan keuangan daerah dapat memberi kemudahan atau justru kesulitan bagi daerah dalam mensejahterahkan rakyat ? Hal inilah yang dikaji dalam penelitian ini.

Wawancara dengan Kepala Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Mamuju Utara menggambarkan bahwa :

“Kami sebagai instansi yang mengelola keuangan dan aset daerah dan mengetahui bagaimana kondisi keuangan daerah dan pemanfaatan keuangan, sangat berterima kasih terhadap dukungan lokal. Dengan adanya dukungan lokal baik itu dari masyarakat dan instansi terkait yang berada di naungan pemerintah daerah sangat mempengaruhi pendapatan daerah sehingga nantinya penyusunan anggaran sesuai dengan kebutuhan daerah’. (Hasil wawancara tanggal 15 Desember 2015).

Hasil wawancara di atas sama dengan pendapat Sabatier dan Mazmanian dalam Fadillah Putra (2003) menganggap bahwa suatu implementasi akan efektif apabila birokrasi pelaksanaannya memenuhi apa yang telah digariskan oleh peraturan (petunjuk pelaksana maupun petunjuk teknis). Jika pelaksana kebijakan belum sepenuhnya melaksanakan kebijakan, maka tujuan dari dikeluarkannya kebijakan tersebut belum tercapai.

Kebijakan ini merupakan kebijakan yang melibatkan beberapa unit dan instansi terkait, oleh karena itu kebijakan ini perlu memperhatikan dukungan publik menurut Sabatier dan Mazmanian dalam Subarsono (2005). Kelompok pemilih yang ada dalam masyarakat dapat mempengaruhi implementasi kebijakan melalui berbagai cara, seperti; 1) kelompok pemilih dapat melakukan intervensi terhadap keputusan yang dibuat badan-badan pelaksana melalui berbagai komentar dengan maksud untuk mengubah kebijakan. 2) kelompok pemilih

dapat memiliki kemampuan untuk mempengaruhi badan-badan pelaksana secara tidak langsung melalui kritik yang dipublikasikan terhadap kinerja badan-badan pelaksana, dan membuat pernyataan yang ditujukan kepada badan legislative.

Kelompok-kelompok masyarakat dapat mempengaruhi proses implementasi kebijakan baik yang sifatnya mendukung program maupun yang menentang program. Kelompok-kelompok masyarakat berinteraksi dengan variabel lain melalui sejumlah tertentu yaitu *Pertama*, keanggotaan sumber-sumber keuangan mereka cenderung berbeda-beda sesuai dengan dukungan publik bagi posisi mereka dan lingkup perubahan perilaku yang dikehendaki oleh tujuan peraturan. *Kedua*, kelompok-kelompok masyarakat dapat secara langsung mempengaruhi keputusan-keputusan badan-badan pelaksana melalui pemberian komentar atas keputusan-keputusan yang bersangkutan dan melalui sumbangan mereka berupa sumber-sumber yang diberikan. *Ketiga*, kelompok-kelompok tersebut mungkin mampu mempengaruhi kebijakan secara tidak langsung yaitu melalui publikasi hasil penelitian yang kritis mengenai prestasi kerja badan tersebut atau melalui pengumpulan pendapat umum.

Berdasarkan pendapat para ahli, peneliti menyimpulkan bahwa salah satu penyebab besarnya anggaran belanja dibanding pendapatan adalah sikap dari sasaran kebijakan yaitu pengelola keuangan masing-masing instansi. Masing-masing implementator belum mampu melaksanakan kebijakan ini dengan baik. Para implementator belum memahami mengenai manajemen pengelolaan keuangan yang baru. Sehingga, pemanfaatannya pun masih belum optimal.

Implementator harusnya memahami manajemen pengelolaan keuangan yang baru, agar pemanfaatan dana bisa seefisien mungkin. Dalam manajemen keuangan, secara garis besar terdapat dua pendekatan

utama yang memiliki perbedaan mendasar. Kedua pendekatan tersebut adalah (Mardiasmo, 2002) :

(a) Anggaran tradisional atau anggaran konvensional; dan

(b) Pendekatan baru yang sering dikenal dengan pendekatan *New Public Management*

ANGGARAN TRADISIONAL	NEW PUBLIC MANAGEMENT
Sentralistik	Desentralisasi & <i>devolved management</i>
Berorientasi pada input	Berorientasi pada input, output, dan
Tidak terkait dengan perencanaan	Utuh dan komprehensif dengan
<i>Line-item</i> dan <i>incrementalism</i>	Berdasarkan sasaran dan target kinerja
Batasan departemen yang kaku (<i>rigid</i>)	Lintas departemen
Menggunakan aturan klasik:	<i>Zero-Base Budgeting, Planning</i>
Prinsip anggaran bruto	Sistematik dan rasional
Bersifat tahunan	<i>Bottom-up budgeting</i>

Sumber : Mardiasmo (2002)

Traditional budget didominasi oleh penyusunan anggaran yang bersifat *line-item* dan *incrementalism*, yaitu proses penyusunan anggaran yang hanya mendasarkan pada besarnya realisasi anggaran tahun sebelumnya, konsekuensinya tidak ada perubahan mendasar atas anggaran baru. Hal ini seringkali bertentangan dengan kebutuhan riil dan kepentingan masyarakat. Dengan basis seperti ini, APBD masih terlalu berat menahan arahan, batasan, serta orientasi subordinasi kepentingan pemerintah atasan. Hal tersebut menunjukkan terlalu dominannya peranan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah. Besarnya dominasi ini seringkali mematikan inisiatif dan prakarsa pemerintah daerah, sehingga memunculkan fenomena pemenuhan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis dari pemerintah pusat.

Reformasi sektor publik yang salah satunya ditandai dengan munculnya era *New Public Financial Management* telah mendorong usaha untuk mengembangkan pendekatan yang lebih sistematis dalam perencanaan anggaran sektor publik. Seiring dengan perkembangan tersebut, muncul beberapa teknik penganggaran sektor publik, misalnya adalah teknik anggaran kinerja

(*performance budgeting*), *Zero Based Budgeting* (ZBB), dan *Planning, Programming, and Budgeting System* (PPBS).

Pendekatan baru dalam sistem anggaran publik tersebut cenderung memiliki karakteristik umum sebagai berikut (Mardiasmo, 2002):

1. Komprehensif/komparatif
2. Terintegrasi dan lintas departemen
3. Proses pengambilan keputusan yang rasional
4. Berjangka panjang
5. Spesifikasi tujuan dan perangkangan prioritas
6. Analisis total *cost* dan *benefit* (termasuk *opportunity cost*)
7. Berorientasi input, output, dan outcome (*value for money*), bukan sekedar input.
8. Adanya pengawasan kinerja.

Dalam upaya pemberdayaan pemerintah daerah, maka perspektif perubahan yang diinginkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah adalah sebagai berikut (Mardiasmo, 2002):

1. Pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik (*public oriented*). Hal ini tidak saja terlihat pada besarnya porsi

pengalokasian anggaran untuk kepentingan publik, tetapi juga terlihat pada besarnya partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan/pengendalian keuangan daerah.

2. Kejelasan tentang misi pengelolaan keuangan daerah pada umumnya dan anggaran daerah pada khususnya.
3. Desentralisasi pengelolaan keuangan dan kejelasan peran para partisipan yang terkait dalam pengelolaan anggaran, seperti DPRD, KDH, Sekda dan perangkat daerah lainnya.
4. Kerangka hukum dan administrasi bagi pembiayaan, investasi, dan pengelolaan uang daerah berdasarkan kaidah mekanisme pasar, *value for money*, transparansi dan akuntabilitas.
5. Kejelasan tentang kedudukan keuangan DPRD, KDH, dan PNS-Daerah, baik ratio maupun dasar pertimbangannya.
6. Ketentuan tentang bentuk dan struktur anggaran, anggaran kinerja, dan anggaran multi-tahunan.
7. Prinsip pengadaan dan pengelolaan barang daerah yang lebih profesional.
8. Standar dan sistem akuntansi keuangan daerah, laporan keuangan, peran akuntan independen dalam pemeriksaan, pemberian opini dan rating kinerja anggaran, dan transparansi informasi anggaran kepada publik.
9. Aspek pembinaan dan pengawasan yang meliputi batasan pembinaan, peran asosiasi, dan peran anggota masyarakat guna pengembangan profesionalisme aparat pemerintah daerah.
10. Pengembangan sistem informasi keuangan daerah untuk menyediakan informasi anggaran yang akurat dan pengembangan komitmen pemerintah daerah terhadap penyebaran informasi sehingga memudahkan pelaporan dan pengendalian, serta mempermudah mendapatkan informasi.

Secara lebih spesifik, paradigma anggaran daerah yang diperlukan di era otonomi daerah adalah sebagai berikut:

1. Anggaran Daerah harus bertumpu pada kepentingan publik.
2. Anggaran Daerah harus dikelola dengan hasil yang baik dan biaya rendah (*work better and cost less*).
3. Anggaran Daerah harus mampu memberikan transparansi dan akuntabilitas secara rasional untuk keseluruhan siklus anggaran.
4. Anggaran Daerah harus dikelola dengan pendekatan kinerja (*performance oriented*) untuk seluruh jenis pengeluaran maupun pendapatan.
5. Anggaran Daerah harus mampu menumbuhkan profesionalisme kerja di setiap organisasi yang terkait.
6. Anggaran Daerah harus dapat memberikan keleluasaan bagi para pelaksananya untuk memaksimalkan pengelolaan dananya dengan memperhatikan prinsip *value for money*.

Jika implementator menyikapi dan mendukung kebijakan ini maka implementator perlu memahami manajemen pengelolaan anggaran di era otonomi. Sehingga pemanfaatan anggaran daerah sesuai dengan anggaran pendapatan daerah.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Kesimpulan

Kegagalan pemanfaatan PAD disebabkan oleh beberapa faktor. Berdasarkan hasil penelitian disimpulkan bahwa kegagalan pemanfaatan PAD dan dana Perimbangan di Kabupaten Mamuju Utara disebabkan oleh faktor karakteristik masalah dan lingkungan.

1. Perubahan kebijakan terkait dengan kesejahteraan masyarakat maka sebaiknya perlu dianalisis karakteristik masalah. Besarnya belanja daerah dibandingkan pendapatan daerah dikarenakan dalam proses pengelolaan keuangan

mengesampingkan komunikasi politik antara Pemerintah daerah dengan DPRD.

2. Salah satu penyebab besarnya anggaran belanja dibanding pendapatan adalah sikap dari sasaran kebijakan yaitu pengelola keuangan masing-masing instansi. Masing-masing implementator belum mampu melaksanakan kebijakan ini dengan baik. Para implementator belum memahami mengenai manajemen pengelolaan keuangan yang baru.

Rekomendasi

Berkenaan dengan implementasi kebijakan pemerintah tentang pemanfaatan dana perimbangan sesuai dengan kebijakan otonomi daerah, saran yang perlu diberikan, yaitu agar peran DPPKAD yang bertugas mengelola keuangan daerah perlu lebih maksimal dalam memberikan informasi secara akuntabel dan transparansi kepada pihak terkait agar pemanfaatan keuangan dapat terlaksana dengan baik demi mensukseskan tujuan dari otonomi daerah. Hal ini sangat penting agar program yang telah dibuat dan upaya yang telah dilakukan dapat berjalan dengan baik dan memberikan dampak yang positif serta mengatasi permasalahan yang ada di lapangan.

UCAPAN TERIMA KASIH

Alhamdulillahirobbil Allamin. Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT atas Rahmat, Rezki dan Hidayah-Nya yang diberikan sehingga penulis dapat menyelesaikan penelitian dan penulisan artikel dengan bimbingan serta motivasi dari berbagai pihak, kami haturkan ucapan terimah kasih yang sebesar-besarnya utamanya kepada Ketua Tim Pembimbing Bapak Dr. Nawawi Natsir, M.Si. dan Anggota Tim Pembimbing Bapak Dr. Nurhannis, M.Si. Semoga artikel ini dapat bermanfaat bagi kita sekalian, terutama bagi diri penulis.

DAFTAR PUSTAKA

- Anggraini, Yunita dan Puranta, Hendra, 2010. *Administrasi Berbasis Kinerja: Penyusunan APBD Secara Komprehensif*. Yogyakarta. UPP STIM YKPN.
- Ehtisham, Ahmad dkk. 2002. *Intergovernmental Grant System: Application of a General Framework to Indonesia*. IMF Working Paper No. WP/02/128. International Monetary Fund. Wosington DC.
- Halim, Abdul, 2002. *Akuntansi Sektor Publik , akuntansi Keuangan Daerah*. Edisi Pertama, Salemba, Jakarta.
- Mardiasmo. 2002. *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Penerbit Andi. Riwu Kaho,
- Nawawi. 2003. *Metode Penelitian Bidang Sosial*. Gajah Mada. University Press. Yogyakarta.
- Subarsono. 2005. *Analisis Kebijakan Publik*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Sugiyono. 2013. *Metode Penelitian Kualitatif*. Alfabeta. Bandung.
- UU No. 32 tahun 2004 *tentang* Pemerintah Daerah
- UU No. 33 tahun 2004 *tentang* Perimbangan Keuangan Pusat dan Pemerintah Daerah
- UUD 1945, Pasal 18, 18A, dan 18B
- Wahab, Solihin Abdul. 2004. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Edisi Ketiga. Bumi Aksara. Jakarta.